

有關「按公有土地管理機關出具『土地使用同意書』供他人建築使用，係屬土地『處分行為』，應依土地法第25條辦理。」乙案，土地使用同意書究係屬債權效力或物權效力之說明

發文機關：法務部

發文字號：法務部 110.09.03. 法律字第11003511510號

發文日期：民國110年9月3日

主旨：有關內政部84年10月13日台（84）內字第 8412279號函所釋「按公有土地管理機關出具『土地使用同意書』供他人建築使用，係屬土地『處分行為』，應依土地法第25條辦理。」乙案，土地使用同意書究係屬債權效力或物權效力，復如說明二至四，請查照。

說明：

- 一、復貴府110年6月29日府農銷字第1100146881號函。
- 二、按民法所稱之「處分」，有廣狹義之不同，最廣義者，包括事實上之處分與法律上之處分，如民法第 765條所定之「處分是；廣義之處分，則僅指法律上之處分，包括負擔行為與處分行為，如民法第84條所定之「處分」是；狹義之處分，係僅指法律上之處分中之處分行為，如民法第 759條所定之「處分」是。關於土地所有人出具土地使用同意書予特定人建築房屋，特定人既得依約於該土地上建築房屋，原土地所有人之權利行使即因而受限制。故從法律行為外觀而言，土地所有人出具土地使用同意書，應係上揭說明所稱之「負擔行為」，而屬「廣義之處分」（本部82年10月18日（82）法律字第 21747號函參照）。
- 三、復按土地法第25條規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過10年期間之租賃。」所謂「處分」，係指基於土地所有權人自己之意思使權利發生變更之行為而言（司法院釋字第 232號解釋理由書參照）。而依內政部80年12月20日台（80）內地字第8076758號函及83年2月8日台（83）內地字第8378473號函等函釋均認為，公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築使用，係土地處分行為，應依土地法第25條規定辦理；另內政部亦曾於86年間邀集相關機關會商獲致結論略以：「……關於公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築使用，應否屬土地處分行為一節。經查土地所有權人出具土地使用權同意書予特定人建築房屋，特定人既得依約於該土地上建築房屋，原土地所有權人之權利行使即受限制。又按一般常情，其地上房屋之耐用年限大都超過10年以上，依土地法第102條（地上權設定請求權）、第103條（出租基地收回之限制）及第 104條（基地之優先購買權）等規定，原土地所有權人（出租人）之權利行使所受之限制負擔更甚於超過10年期間非以建築使用為目的之租賃行為者。故就土地法第25條之立法精

神而論，出具土地使用權同意書同意他人於其所管有省、市、縣有土地上建築者，實質上與公有土地處分行為並無二致，應依土地法第25條規定完成法定程序後，始得辦理。基上說明，行政院80年 5月17日台80財字第15928號函、本部80年12月20日台（80）內地字第8076758號函及83年 2月8日台（83）內地字第8378473號函對於公有土地處分之一貫性解釋，應仍予維持。」（內政部86年 4月25日台（86）內地字第8675208號函說明二參照），並經行政院秘書長86年5月26日（86）台財字第 21129號函同意依內政部前揭說明辦理在案。是以，有關來函所詢，因涉及土地法之解釋適用，貴府既已以同函洽詢土地法之中央主管機關內政部，仍請參酌該部之意見。

- 四、又依貴府來函說明一，南投縣○○運銷股份有限公司所使用之建物與土地皆係貴縣所有並由貴府出租與該公司，則該公司出資增建部分如不具有構造上及使用上之獨立性，而非得為獨立所有權客體之不動產，依民法第 811條之規定，該增建部分於增建完成時因附合而成為原有建物之一部分，依民法第 816條之規定，因而受損害者得依關於不當得利之規定請求原有建物所有人償還價額，併請斟酌。